◆观 点

改革应赋予地方更多制度创新空间

地方政府在体制机制方面的创新与探索以及地区间的竞争，曾被认为是中国经济几十年高速增长的重要源动力。然而，本轮改革中，地方对新制度、新体制、新措施进行自发性区域试验的不多，推进力度不够，热情不足，部分地方甚至由于具体政策落实不到位被冠以懒政之名。因此，地方政府作为改革重要参与者，其突出地方区域特点的实践活动，直接关系改革措施的落地，关系改革进程的顺利推进以及整体改革目标的真正实现。探究地方政府对制度创新力度不够的原因，笔者认为有以下几个方面。

一是改革攻坚期，中央地方分配格局调整尚未到位，难以对地方形成稳定预期与激励框架，一定程度束缚了地方创新行为。以财税体制改革为例，原有收入分配安排所形成的激励框架因“营改增”试点的不断扩大被打破。新的分配格局因财政体制改革方案悬而未决，无法对各级地方形成稳定的改革预期。尽管提出保持中央与地方既有分配格局不变，但“营改增”造成的地方收入真空如何以制度化方式加以弥补，至今尚无确切思路与方案，等等。因此，倘若这一框架未能在体制机制层面加以确认，对各级各地政府的行为激励将是不明确、不清晰的，这在一定程度上束缚地方的创新精神与行为。

二是面临更为错综复杂的经济环境，多元目标的要求与平衡对地方政府构成前所未有的挑战，分散其对制度创新的关注与投入。当前经济环境较以往更为复杂。内外需求不足，经济下行压力大，尤其面对“三期叠加”风险，错综多变，这是过去几十年经济发展过程中从未遇到的。地方政府一方面既要加大投资，稳定经济增速，亦需消化过剩产能，谋求新的经济增长点，实现地方经济结构更新升级；另一方面，上万亿到期地方政府债务存量的化解，几乎作为政治任务给各地形成巨大压力。同时，财政吃紧，收支缺口加大，部分地方一般公共预算支出都捉襟见肘。并且，随着未来经济复苏进程的缓慢，地方债务偿债高峰将至，财政收支压力将进一步凸显，地方政府可操作政策空间大大被压缩。疲于应对现实风险与压力的地方政府恐难在制度创新方面投入足够的精力。

三是治理环境进一步规范，思路转变亟须地方政府治理手段与方式的调整。在治理环境相对松散背景下，为拉动本地经济，实现招商引资目的，地方政府往往突破常规法律框架，采取变相方式或是打政策擦边球方式，例如擅自设立税收优惠、违规税收返还、财政补贴、减免土地出让金，等等。所带来的后果是地区间无序的税收竞争，投资软环境的不透明、不规范。因此，地方如何在新的治理环境与理念下，重新定位地方政府与市场的关系与边界，调整自身行为，探索出适应新常态下新的调控思路、模式与手段，亦需等待时间与实践的检验。

四是现代社会转型过程，公众、舆论所形成的社会压力加大地方执政风险，一定程度加剧地方政府的不作为。我国正处于向现代社会转型的过程。在传统社会向现代社会过渡中，随着经济发展，公民识字率提高，民众民主意识不断增强。日益普及的互联网加速了信息传播，加快了公民对公共服务差异性需求以及民主诉求多元化的展示。当这种诉求无法通过正常渠道释放、解决，极可能以极端方式出现，激化社会矛盾、冲突。当下，多地因环保、拆迁等频发的民众与地方政府的对峙与冲突就是典型案例。局部社会不稳定将影响当地官员的履职。官员怕犯错误，怕引民愤而不敢、不愿作为，极易产生“与其做犯错，不如不做而无过”的思想，限制其突破既定框架，打破常规，积极开拓的行为。

由此，为充分调动地方政府在本轮改革中的积极作用，我们在进行制度的顶层设计时，既要讲求共性层面的制度安排，亦须考量各地差异化特征因素。这样，让地方政府在相对规范的制度环境中进行尝试与创新，进而产生可供推广复制经验，上升到国家层面加以确认，形成一个创新实践——政策认可——实践检验——制度确认的良性循环。（2015年5月11日《经济参考报》冯静）

乡镇政府改革的方向

近年来，伴随着减轻农民负担、建设村民委员会等问题，乡镇政府逐渐成为社会关注的一个焦点，种种问题的相继出现，说明对于重建中的中国乡镇政府而言，如何进一步建设或改革一直都在不断地探索和实践中。乡镇政府之所以会面临如此多的困难，与中国当前政府职能的转化等因素有着密切的关系。

一是基层政府职能转变不到位，使得工作饱受诟病。改革开放以来，由于政治经济尚未合理分开，各级领导还习惯于用行政命令的方式管理社会和发展经济。二是基层政府面临着各种绩效压力，权责严重不对等。在行政体制中，最主要的原则就是“权责一致”。“权”大于“责”会导致权力滥用，“责”大于“权”会导致工作无法展开。县乡的关系实际上就是县政府领导下的乡长负责制：乡长负责但不领导，县政府领导但不负责。这种行政目标管理构成“压力型体制”。由此而会出现“乡镇不能搞”的事情，通过考核逼着搞；“乡镇干不好”的事情，通过考核逼着干。乡镇政府改革，应针对这些问题找准方向。

首先，建立基层分权的行政体制。在社会主义新农村建设的时代背景下，乡镇政府肩负着维护社会稳定与和谐，发展地方经济文化事业，提供公共产品和公共服务等众多重要责任。在现行体制下，乡镇政府的决策自主权面临着很多难以克服的困难。基层分权的行政体制是通过国家立法的形式，来具体规定乡镇政府与县级政府相互间的权力和责任关系以及乡政府所拥有的自主权力，其优点是有利于乡镇政府在有限资源的前提下最大限度地满足本地区居民的服务需求，并更好地协调乡镇政府和上级政府的关系。

建立基层分权的行政体制的前提就是上级政府必须适当放权，使乡镇政府有足够的权力来回应当地民众的诉求，并遵守“权责一致”的原则来行使权力和履行义务。如今的基层政府改革就是要建立一种基层分权的行政体制，即“乡政自治”。所谓“乡政自治”，就是施行乡镇领导的竞争性选举、重新配置乡镇的权力，建立和扩大乡镇政府与乡村社会新型多元的民主合作机制，扩展乡村人民民主参与乡镇政治的通道，使乡村人民有足够的政治权力参与到乡镇政府的选举、决策、监督、治理等诸多层面和各种事务当中，使国家与乡村社会在乡镇治理中达成全面、积极和有效的合作。这种合作是在乡镇政府维持国家政权组织的基本前提下，增强乡镇政府的自主性，彻底改变它依附于县级政府的状况，使之真正成为乡镇治理的主体单位，是一种制度内的增量民主改革，重在国家与社会的相融和合作。

其次，转变政府职能，建设服务型政府。学界对于什么是服务型政府有不同的解释。从行政价值取向上来看，服务型政府也就是为人民服务的政府，它把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的根本宗旨。服务型政府是一个公民本位、倡导服务精神、强调公共责任、以法律约束行为的透明高效的政府。总结起来，服务型政府是以人为本的政府，是法治政府，是责任政府，同时也是高效的政府。

建设服务型乡镇政府，即建立以人为本、以服务“三农”为核心职能、以执行性和直接服务为主要履行职能方式，管理与服务相协调的政府模式。概括而言，建设服务型乡镇政府，可以加快乡镇政府的职能转变步伐，可以明确乡镇政府的角色定位，解决乡镇政府到底往哪里去的问题。（2015年4月刊《人民论坛》邵磊 杨发文）

研判就业形势防范失业风险

当前我国经济已不再能够维持两位数增长，但由于目前的增长速度并未低于由要素供给和生产率所决定的潜在增长能力，各种要素得到了充分利用，因此，就业压力并没有比以往增大。据调查，我国失业率在5.1%左右，登记失业率在4.1%左右，许多地方甚至还遭遇“招工难”的情况。劳动力供给不足将越来越严峻。数据显示，农村16岁（大约初中毕业）至19岁（大约高中毕业）的人口总量（即将成长为新农民工）已于2014年达到峰值，此后将逐年减少。因此积极就业政策的重点和实施方式，需要根据总量矛盾缓解、结构性矛盾突出的新特点作出调整。在劳动力无限供给的条件下，政策只要着眼于促进增长并且保持合理的就业弹性，就能创造出必要的岗位吸纳新成长和剩余劳动力。而在劳动力供给出现短缺的情况下，这个促进就业的政策模式则可能不再有效。

2011年以来，随着15—59岁劳动年龄人口逐年减少，人口红利趋于消失，加之有利于高速增长的因素或消失或式微，使潜在增长率必然降低。这时，只要保持实际增长速度不低于潜在增长率，就业就不会出现大的问题。当然，现实中大学毕业生就业难和与此相关的青年就业问题，以及企业转产后职工转岗难和与此相关的就业困难群体问题仍然存在，只有正确区分两种失业类型才能合理施策。面对新成长劳动力的技能与市场需求不匹配导致的潜在结构性失业风险，以及经济增长减速淘汰掉的部分落后产能，导致劳动者周期性地失去原有的就业岗位风险，应对之策就是通过教育和培训解决结构性失业，通过社会保障托底并帮助周期性失业者尽快实现再就业。相反，采取传统政策思路刺激经济增长速度，反而会积累更大的失业风险。

旨在刺激经济增长的宏观经济政策，意在使企业融资更容易，达到扩大投资的效果。第一，如果企业有投资意愿，恰好借此增加投资从而扩大经济活动。但是，过度刺激会使企业扩大投资仅仅为了获得融资中包含的补贴，结果可能导致加大产能过剩。第二，按照政策导向进行的基础设施投资，往往更关注融资成本而不关心投资回报率和回收期，容易成为过度供给的领域。第三，刺激政策会造成流动性外溢，在各种投机性投资活动（如房地产）中滋生经济泡沫。

经济刺激政策达到一定强度后，受教育程度不高、技能不足的劳动者便会被大量吸纳到具有潜在产能过剩和泡沫的行业中，随后两个先后继起并互相强化的事件便会发生，后果贻害无穷。一是青少年完成义务教育（甚至从初中辍学）后便匆忙进入劳动力市场；二是经济泡沫一旦破灭，由于其人力资本不足、适应技能要求的能力不足，这些劳动者首先遭遇周期性失业，进而陷入长期的结构性失业。

避免这种局面最重要的不是实施刺激政策，而是保持必要水平的自然失业率，以提供新成长劳动力接受教育和培训的激励，增强其应对产业结构调整的能力；同时借助社会保障的托底作用，允许劳动力市场小幅波动，防范大规模失业风险的积累。（2015年5月刊《中国国情国力》蔡昉）

◆史海钩沉

大清制造为何大衰退

大清王朝的坍塌，是一个漫长的、骨架被一根根抽去的过程，最为致命的是经济的衰退——引领世界数百年的“中国制造”的衰退。

与大多数后人的想法当然不同，即便是两次鸦片战争，也没有能够击垮中国商人在诸如茶叶、丝绸等大宗商品上的定价权。根本原因十分简单：中国的茶叶、丝绸是西方的生活必需品，其需求相当刚性，是典型的卖方市场；而西方的商品，主要是毛皮、钟表等奢侈品，并非中国的必需品，其需求弹性很大，是典型的买方市场。

鸦片战争之后，“行商”制度被取消，但是，一个名为“买办”的群体，取代了“行商”的地位，它虽然远比“行商”松散，缺乏公权力的保驾护航，但也因此获得了更为坚韧的生命力。西方的坚船利炮，固然能令天朝政府屈服，但商业本身却不是靠大炮能够完全左右的。中国内地相当原始而复杂的商业环境、强大而顽固的“行会”，以及极度匮乏“国际惯例”的金融体系与法制体系，令外商望而生畏。种种制约之下，外商们只能雇请“买办”深入内地，这种被称为“内地采购制度”的体系，在此后相当长的时间内，成为中国外贸的主流模式。

导致中国定价权丧失的，是中国商人自身。鸦片战争之前，中英双方就围绕茶叶质量问题发生多次贸易冲突，这一方面因为中国商人相当普遍的以次充好，另一方面亦是英国人通过压低茶叶等级，试图对华商的定价权发起挑战。1819年11月，英国人对23.1万箱茶叶进行质检，退回了其中的7.6万箱，高达32.9%。而在所接受的15.5万箱中，只有2.3万箱被列为“普通上至仅达中等”，不到10%；其余都是“普通上”或者“勉强达到普通上”。

“大清制造”的质量问题，一直是外贸冲突的焦点。1872年，英国《整治假货法案》经修订后实施，对食品安全实行更严格标准，中国茶叶的质量问题是其中的重点之一。虽然英国的茶叶安全问题，主要是其本土的不法商人造就。因为“大清制造”的茶叶相对昂贵，英国本土商人发明了一种“替代产品”，其原料均为从伦敦各宾馆饭店收集的茶叶渣，加入绿矾（硫酸亚铁）和羊的粪便（根据官方文件的确如此，重新烹煮，然后再涂上普鲁士蓝（亚铁氰化物）、炭黑等。有的制假者甚至连茶叶渣都舍不得投入，直接拿树叶进行加工生产。但这并不妨碍英国人以这张“绿色牌”挑战中国茶叶，那些在茶叶短缺年代被有意无意忽视了的质量问题，此时都被一一挑选出来，作为商战的武器。

质量之外，交通与通讯革命带来的新常态，也令大清商人无法适应，加剧了定价权的流失。1869年，苏伊士运河开通，并且规定只准蒸汽轮船通行。大量的蒸汽轮船迅速地取代飞剪船，投入东西方的航运。在中国出口额中占了70%～80%比重的英国，从伦敦直航上海的航程由120天以上缩短到55—60天。中国茶叶经由蒸汽轮的快速运送，更能保鲜，因此伦敦市场已不再需要维持6—12个月的茶叶库存，茶叶的国际需求状况已经发生了根本的变化。

1872年，伦敦市场茶价下跌，外商的进价依然接受华商的控制，因此遭受重大损失，深深刺激了外商。也就是在这一年里，英国《整治假货法案》经修订后实施，英国商人们对中国茶的品质担忧迅速上升。经过中英双方的大量博弈，1872年的当年绿茶报价，只相当于过去2年的半价水平，这标志着中国商人的茶叶定价权正在迅速失去。

交通之外，通讯变革也在发生。1871年开通的中国（上海和香港）和英国（伦敦）之间的越洋电报，不仅令行情能够迅速传递，外商可以根据电报开始经营买空卖空的“期货”，而且也令越洋调查生意伙伴的资信成为可能。

导致中国对大宗外贸商品失去定价权的，不是军事上的失败和政治上的腐败，是技术性的产能过剩、金融落后、质量低劣。更为严峻的是，当外交军事的惨败推动大清国财政成为“赔款财政”时，丧失定价权所带来的经济衰退，既影响了经济层面的造血功能，更在政治层面上有着致命的伤害。（2015年第8期《国家人文历史》雪珥）

◆评 论

大道至简是服务型政府的品格

近来，“奇葩证明”备受关注。继“证明你妈是你妈”之后，媒体又曝出，一对90多岁的老夫妇被要求证明“老两口是老两口”，为此他们“差点跑断了腿”。

奇葩证明以及它所对应的“公章长征”“办证难”，是当今社会的一大痛处。一个人从出生到离世，不知道要办多少证，不晓得要盖多少章，不清楚要开多少证明。这些证明，有的相对合理，有的则完全不讲道理。出境旅游，要证明“你妈是你妈”；单位录取新人，得到社区开具“人品证明”；去银行换残币，需要提供“非故意烧毁钱币证明”，否则就不给换……凡此种种，荒唐之极。

更荒唐的是，类似的荒唐规矩往往“有据可依”。你提出质疑，经办人员抽出一纸文件叫你无话可说——规定如此，能奈他何？说到底，林林总总的奇葩证明背后，是叠床架屋式的行政审批。有些审批事项是计划经济时代的产物，早已不合时宜；有些审批事项则是一些部门、一些地方主观设置的关卡。时代在进步，制度要更新，过时的证明无须再开；简政放权，没有法律授权的审批事项应该彻底清除。

荒唐的奇葩证明，繁复的审批事项，本质上是权力以合法之名行非法之实，是对百姓的一种瞎折腾。在今年的《政府工作报告》中，李克强总理特别强调“大道至简，有权不可任性”。诚如总理所言，中国历史上，但凡一个时代的政治比较“简”，让老百姓休养生息，就会被后世称为“盛世”。“删繁就简”历来就是盛世改革的主线。

譬如，汉文帝曾把租率减为三十税一，强调与民无争；唐朝在隋的基础上坚持轻徭薄赋，让百姓安居乐业；清代实行“摊丁入亩”“地丁合一”的赋税制度，多方面减轻百姓负担。从“文景之治”到“开元盛世”再到“康乾盛世”，中国历代盛世的共同特点就是政府爱惜民力，税收上轻徭薄赋，治理上删繁就简，让百姓休养生息，不瞎折腾。世界上一些幸福指数很高的发达国家，也都是政府该管的管、不该管的不管，不去折腾百姓。

今时今日，中国已经成为世界第二大经济体，取消农业税，实行免费义务教育，建立全面覆盖的社会保障体系，比历史上任何一个时期都更接近中华民族伟大复兴的中国梦。越是在这个时候，越是要正视百姓痛感强烈的现实问题。明确权力的边界，简政放权，取消不必要的审批，各种“奇葩证明”“公章长征”才能宣告终结，民众的幸福感、社会的活力才能从权力的关卡中解放出来。（2015年5月14日《光明日报》李思辉）

◆纵 横

众筹“风口”政府应如何作为

“站在台风口，一头猪也能飞起来。”这是近几年互联网行业的创业者们总结出来的经验，所谓顺势而为，要站在合适的风口。

继游戏、搜索、视频、电子商务、SNS（社交）等互联网行业的发展热潮之后，众筹正成为一个新的“台风口”。而这个台风口不仅事关创业者，也更加关涉政府应该扮演的角色。

众筹这一互联网融资的新兴模式，目前处于“无准入门槛、无运行规则、无外部监管”的“三无”状态。出台相应的监管政策为业内人士所期待，在众筹兴起的这股潮流中，政府的角色是多元的。

首先，政府应以开放的态度创新监管模式，及时更新观念。当前我国初创企业、小微企业由于没有足够的固定资产，难以从传统金融机构、非公开市场融得资金，而公开渠道的IPO信息披露义务繁重，很少有企业能负担IPO融资成本。与此同时，大量民间资本却投资无门。众筹模式可以利用互联网高效便捷的特点，为两者的高效对接提供渠道。

在这种双向需求的推动下，众筹市场随之发展迅猛，风险也随之显现。触碰非法集资、非法从事证券业务的红线；众筹资金缺乏有效监管，投资风险难以评估，投资者缺乏退出机制，知识产权保护存在瓶颈等问题不断唤起社会各界的疑虑。因此，如何在允许投资创新与规范金融秩序、保护投资者之间寻找平衡，是政府面临的巨大考验。放任自流或一棒打死都不是应有的态度，积极研究行业发展状况，进行多方调研考证，及时跟进新生事物发展速度，创新管理体制，促进完善立法，不断培育灵活高效的金融市场，是政府需要持续努力工作的方向。美国《JOBS法案》的颁布或许能够给国内政府提供一定借鉴。

其次，政府需要努力培育良好的创新创业环境。前述分析发现，发起众筹项目的多为科技创新和文化创意类个人或创业团队、初创企业，而投资者也多为崇尚科技和创新的个人或团队投资者。可见，良好的创新创业氛围是众筹模式可持续发展的文化保障。在借势众筹融资助力创业的同时，政府应更多承担起创业孵化器、创业园区建设和创新创业政策完善的责任。这样一方面可以承接众筹平台上的科技项目，提高项目成功几率；另一方面能够通过不断改善创新创业环境，提高公众对创业的支持、参与程度，使创新创业成为社会潮流，形成社会的创业传统。

再次，政府可以走得更远一些，利用众筹模式改革公共服务方式。众筹沟通需求、发动众人力量完成任务的模式，对改革政府决策程序、改善公共服务无疑具有重要启发。在这方面，美国已经走在前列。Citizinvestor是美国一家专注于社区建设的众筹网站，在这个平台上最活跃的群体是政府部门自己。政府官员把他们正在考虑的项目发布出来并向公众发起众筹，同时，市民也可以为自己感兴趣的项目发起请愿。这样将政府顶层设计和民间首创精神相结合，推动了公共服务的效率和质量。这种模式对于我国城镇化进程中的基础设施建设和社区开发，对于重大市政工程的推进，都可能产生良好效果。（2015年第4期《决策》邵晓）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：（010）62809949 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂